

Zarządzanie w regionie w kontekście instytucjonalizacji w samorządzie terytorialnym

Daniel Fic¹

Wstęp

Od 1989 roku polskie społeczeństwo we wprowadzanych reformach społecznych, politycznych, gospodarczych, w odradzającym się samorządzie terytorialnym, podążając za społeczeństwami i gospodarkami zachodnimi, próbuje nadrobić wielowiekowe niekiedy zaległości. Rozwój kraju oznacza rozwój regionów, dobrze zarządzanych na bazie sprawnie funkcjonujących samorządów terytorialnych. Rozwój regionalny w ostatnich dwudziestu latach w Polsce jest efektem działań instytucji z trzech poziomów: poziomu narodowego (parlament, rząd), poziomu europejskiego (Komisja Europejska) i poziomu regionalnego (samorząd terytorialny: gmina, a następnie powiat i województwo).

Oczywiście zakres oddziaływań poszczególnych poziomów w różnych okresach był zróżnicowany. Warunki tzw. brzegowe określiły regulacje narodowe co do podziału administracyjnego, liczby szczebli, podziału zadań, kompetencji i odpowiedzialności itp.

Celem drugiego etapu reformy samorządowej w Polsce było, obok powołania powiatów (porządkujących obsługę społeczeństwa na poziomie ponadgminnym), utworzenie dużych upodmiotowionych regionów o ustroju samorządowym, które byłyby w stanie prowadzić własną politykę rozwoju społeczno-ekonomicznego regionu.

W artykule na podstawie analizy niektórych aspektów funkcjonowania samorządu terytorialnego w województwie lubuskim, a przede wszystkim procesów tworzenia i wdrażania najważniejszych dokumentów strategicznych, przedstawiono propozycje wprowadzenia do systemu planowania w regionie dwóch segmentów instytucjonalnych: Regionalnego Centrum Partnerstwa Publiczno-Prywatnego (PPP) i Regionalnego Centrum Zarządzania Projektami.

Samorząd terytorialny w regionalnej przestrzeni organizacyjnej

Dla nauki organizacji i zarządzania region oraz zarządzanie w regionie to kategorie stosunkowo nowe. Zarządzanie w regionie to fenomen, różny od zarządzania

¹ Prof. UZ dr hab. inż. Daniel Fic, Zakład Zarządzania Strategicznego, Wydział Ekonomii i Zarządzania, Uniwersytet Zielonogórski

przedsiębiorstwem czy szkołą, gdzie należy uwzględnić decyzje wielu niezależnych podmiotów, które podejmują je samodzielnie. Sytuację taką – pisze Z. Oleński – „dobrze odzwierciedla teoria chaosu, czyli teoria procesów nieodwracalnych” [Kieżun 2011: 475]. Działalność człowieka i funkcjonowanie organizacji odbywa się w czasoprzestrzeni (przestrzeń – część powierzchni ziemi). Geograf ekonomiczny przestrzeń rozumie jako trójwymiarowy byt, w którym mieszczą się różne formy działalności społecznej i ekonomicznej oraz ich uwarunkowania” [Kuciński 2004: 15]. Terytorium i region są formami istnienia przestrzeni. Region to także całość, której mieszkańcy (zameldowani czy zarejestrowani, jak podatnicy itp.) i organizacje (dane go regionu, czyli takie, które np. mają swoją siedzibę, filie lub przedstawicielstwa, w jego granicach administracyjnych) współprzyczyniają się (lub mogą się współprzyczyniać) do jego powodzenia. W regionie mamy do czynienia ze zderzeniem specyficznych racjonalności, zróżnicowanych i stosunkowo autonomicznych aktorów, którzy ze swoimi indywidualnymi hierarchiami celów i wartości „muszą dobrowolnie kooperować” [Crozier, Friedberg 1982: 21–22]. Prakseologiczną sprawność determinuje kompromis pomiędzy sprzecznymi interesami różnych interesariuszy.

Dzisiejszy samorząd terytorialny to specyficzna całość, organizacja z kooperującymi (pozytywnie, jak i negatywnie) partnerami, sieć otwarta, złożona z elementów (mieszkańcy i organizacje) o różnej sile relacji między nimi, wśród których dominuje (dominować powinna) działalność elementów tworzących jego rdzeń (organy stanowiące i wykonawcze samorządu terytorialnego) i krąg wewnętrzny (administracja samorządowa). Organy samorządu terytorialnego i ich urzędy są głównym ogniwem – inspirującym, wspomagającym, decydującym, a w niektórych obszarach i sytuacjach wykonawczym – w regionie.

Region (jako element podziału terytorialno-administracyjnego) to platforma dla nawiązywania się stosunków aktorów regionalnych oraz krzyżujących się różnych działań zespołowych, w których w różnych konfiguracjach występują zarówno państwo, oddzielni mieszkańcy/obywatele, jak i owe instytucje. Organizacje i działania zespołowe – jak podkreślają M. Crozier i E. Friedberg – „nie są zjawiskiem naturalnym” – „działanie zespołowe nie jest niczym innym, jak tylko każdorazowo specyficznym rozwiązaniem, jakie autonomiczni aktorzy społeczni o zróżnicowanych dążeniach i orientacjach indywidualnych, dysponujący określonymi zasobami i umiejętnościami wymyślili, skonstruowali i zinstytucjonalizowali dla rozstrzygnięcia problemów kooperacji w procesie realizowania wspólnych celów, a (...) przyjęte rozwiązanie nie jest nigdy ani najlepszym z możliwych, ani jedynym możliwym, ani nawet najlepszym w kontekście konkretnych uwarunkowań”² [Crozier, Friedberg 1982: 209, 21–22].

W. Kosiedowski region ekonomiczny definiuje jako układ: zorganizowany celowo – powołany do realizacji celów ekonomiczno-społecznych i świadomie wypełniający wynikające stąd funkcje i zadania; strukturalizowany i hierarchiczny, ze względu na wewnątrz- i międzyregionalny podział pracy, funkcji i kompetencji decyzyjnych,

² „Traktujemy organizacje nie jako rezultaty jakiegoś naturalnego porządku, ale jako specyficzne rozwiązania problemów koordynacji i strukturalizacji ludzkiej działalności” – piszą Crozier i Friedberg.

w tym również ze względu na wewnętrzny podsystem regulacji sterujący całym układem regionalnym; względnie wyodrębniony z otoczenia i otwarty w stosunku do otaczającego go środowiska społecznego, ekonomicznego i przyrodniczego, prowadzący z tym otoczeniem wymianę ludzi, dóbr, środków pieniężnych i informacji; dysponujący zasobami czynników egzogenicznych i endogenicznych niezbędnych dla prowadzenia określonych form działalności i wzajemnie powiązanych najczęściej na zasadzie sprzężenia zwrotnego; transformujący czynniki w dobra i usługi, aby osiągnąć wyniki zgodne z założonymi celami; zdolny do samodzielnego określania i wyboru oraz modyfikacji celów, a także do zwiększania stopnia swojej sprawności i stopnia zorganizowania [Adamiak i in. 2001: 19].

W regionalnej przestrzeni międzyorganizacyjnej spotykają się różni partnerzy/aktorzy/interesariusze, a dynamika przepływów relacyjnych zdeterminowana jest przez ich modele biznesu i politykę państwa oraz decyzje organów samorządu terytorialnego. Interesariusze przychodzą, trwają i odchodzą, a brak więzi i wymiany wartości powoduje często ich utratę na zawsze [Krupski, red. 2011: 203]. Działalność samorządu terytorialnego w regionalnej przestrzeni międzyorganizacyjnej powinna sprzyjać rozwojowi zarówno trwałych i ścisłych, jak i doraźnych powiązań najważniejszych podmiotów regionalnych.

W tym kontekście współczesne organizacje samorządowe są platformą, na której zachodzi przybliżanie władzy do obywatela oraz występują warunki sprzyjające podejmowaniu wspólnych działań na rzecz dobra wspólnoty oraz rozwoju regionu. Spośród trzech poziomów samorządu terytorialnego (niezależnych formalnie od siebie) rola samorządu województwa jest szczególna.

Problemy instytucjonalizacji w zarządzaniu

Problematykę instytucjonalizacji funkcjonowania wspólnot terytorialnych rozpatrujemy z punktu widzenia przedmiotu instytucjonalizacji (ile i jakie wzorce działań powstają) oraz z punktu widzenia podmiotu, czyli kto zajmuje się czynnościami związanymi z instytucjonalizacją. Podmiot samorządu terytorialnego to społeczność lokalna (regionalna) danego terytorium, wyznaczonego ramami prawa, posiadająca osobowość prawną (publiczną i prywatną) oraz zorganizowana w określony sposób przewidziany prawem [Dolnicki 1993: 23].

Przedmiotem samorządu terytorialnego (obiektom) danej wspólnoty jest zestaw zadań publicznych, które zazwyczaj dzielimy na własne i zlecone.

Potrzeby interesariuszy mogą zmieniać się w czasie i ich aktywność w regionalnej sieci powiązań może się zmieniać. Zrównoważenie działań strategicznych i taktyczno-operacyjnych jest zadaniem trudnym i wymagającym zrozumienia kontekstu prowadzenia tego typu działań – zauważa A. Jabłoński i zadaje pytanie. Czy to w ogóle jest zasadne i możliwe do realizacji? Przecież w dobie chaosu i zmian otoczenia (rynkowych) następuje raczej brak równowagi [Krupski, red. 2011: 212]. Jego wnioskowanie dotyczy wprawdzie modelu biznesu, ale logice tej podporządkowane są dzisiaj także procesy, w których uczestniczy w regionie samorząd. Istotą zarządzania, podkreśla

R. Kuc, jest panowanie nad różnorodnością i przekształceniem potencjalnych konfliktów we współpracę [Kuc 2005: 53].

B. Wawrzyniak rozumie instytucjonalizację jako „proces polegający na utrwalaniu celów i struktury całości organizacyjnych przez tworzenie i wprowadzanie do nich wzorców działań” i traktuje ją jako: 1) szczególnego rodzaju zabieg organizacyjny (technikę organizatorską) mający na celu tworzenie i wprowadzanie do działań pewnych wzorców; istotne jest przy tym, kto wykonuje czynności związane z instytucjonalizacją, w jakim zakresie i za pomocą ilu i jakich wzorców działań; 2) proces społeczny, tzn. proces dotyczący działań ludzi i zachodzących między nimi stosunków; istotne są w tym przypadku przyczyny i skutki nadawania cech trwałości całościom organizacyjnym³ [Wawrzyniak 1972: 23; Kurnal, red. 1981: 124–125].

Procesowi formalizacji podlegają najczęściej następujące elementy instytucji: cele i wynikające z nich zadania; podział pracy i wynikająca z tego podziału struktura organizacyjna; zasady funkcjonowania; uprawnienia i obowiązki uczestników instytucji; metody i sposoby realizacji zadań; powiązania instytucji z otoczeniem; inne niezbędne elementy, jak formy współpracy, sposoby komunikowania się, obowiązki informacyjne, zasady zachowania bezpieczeństwa i higieny pracy, zasady zabezpieczania mienia itp. [Jełowicki i in. 1981: 197].

Szczególnym rodzajem instytucjonalizacji jest formalizacja, w której cele i strukturę całości organizacyjnych utrwała się przez tworzenie i wprowadzanie do działań dokumentów złożonych ze znaków pisemnych [Kurnal 1969: 171].

Region wydaje się być najbardziej naturalną platformą łączącą problemy/interesy indywidualne z otoczeniem, kontekstem globalnym i problemami spowodowanymi działalnością człowieka. Społeczeństwa, regiony rozwijają się w oparciu o plany, programy, strategie, które nie mogą być niezależne do biosfery, społeczności światowej i zasad etycznych. To punkt wyjścia do zarządzania (strategicznego), którego sens określa problem wdrożenia czyli proces. Tworzenie w regionie strategii i ich wdrażanie to proces, czyli zbiór działań inspirowanych, koordynowanych przez władze samorządu terytorialnego, które przypisane do realizacji poszczególnym organom, organizacjom, instytucjom, zespołom i pracownikom zmieniają stany wyjściowe sfery materialnej danego regionu. Działania te dotyczą wymiaru środowiskowego, przestrzennego, społecznego i gospodarczego – przedmiot strategii, oraz zaspokajają określone potrzeby społeczne mieszkańców (które składają się z następujących celów częściowych: cele społeczne, cele gospodarcze, cele przestrzenne, cele ekologiczne, cele kulturowe – podmiot strategii). Cykl zarządzania strategicznego zawiera cztery etapy: formułowanie strategii, komunikowanie strategii w regionie, sformułowanie planu strategicznego i wdrożenie zarządzania taktycznego w celu realizacji strategii, określenie i wdrożenie systemu kontroli do monitorowania postępów realizacji strategii. Jednak praktyka pokazuje, że często etapy związane z wdrażaniem i monitorowaniem „rozpływają się” w turbu-

³ Wzorzec działań zawiera trzy elementy: hipoteza, która określa sytuację organizacyjną, dyspozycja – wskazuje sposób zachowania – i środki pobudzania, czyli rodzaje bodźców pozytywnych lub negatywnych.

lentnym otoczeniu polityczno-społeczno-gospodarczym, chociaż wcale nie jest to determinowane jakąś logiką racjonalnych zmian.

Analiza procesów tworzenia, instytucjonalizacji i wdrażania strategii rozwoju terytorialnego (gmin, powiatów, województw) do najważniejszych problemów i dylematów pozwala odnieść m.in.:

1. W ramach danego samorządu terytorialnego brak spójności pomiędzy strategiami rozwoju a strategiami branżowymi (wiązka strategii). Często cele strategiczne tych dokumentów nie są wiązane (nie modyfikują bieżącej struktury zadaniowej, brak osób i komórek czy włączenia innych właściwych instytucji odpowiedzialnych za ich realizację itp.) z zadaniami jednostek organizacyjnych urzędu (departamentów, wydziałów innych instytucji), brak jest ośrodka koordynującego i monitorującego.
2. Niejednolita metodologia przyjęta przy opracowywaniu różnych strategii danego samorządu terytorialnego (istnieje także problem relacji i możliwości porównań różnych poziomów: gmina, powiat, województwo).
3. Traktowanie procesu przygotowania strategii jako aktu jednorazowego bez założonych mechanizmów modyfikacji/aktualizacji, procesów wdrażania i systemu monitoringu i kontroli. Nie wszystkie strategie mają precyzyjnie określone wskaźniki dla systemu kontroli i monitorowania.
4. Brak wewnętrznej spójności pomiędzy wizją rozwoju regionalnego a celami strategicznymi i operacyjnymi.

W społeczeństwie demokratycznym (obywatelskim) osoby tworzące samorząd terytorialny w sensie wąskim (organy i administracja, a szczególnie ci z pierwszej grupy) ze względu na specyfikę działalności, procedur i warunków, w których uczestniczą, powinny nie tylko charakteryzować się najważniejszymi ideałami i normami naszej cywilizacji, ale także zdobywać kolejne stopnie wtajemniczenia i „samoweryfikować” się w odpowiednio skonstruowanym „Systemie edukacji kadr samorządowych” (systemu takiego na razie nie ma – sic!). Tak jak mówimy o cechach powołania i misji artysty, muzyka, duchownego, lekarza czy nauczyciela, tak powinniśmy mówić o misji menedżera samorządowego. Mamy ścieżkę kariery muzyka, duchownego, lekarza, nauczyciela z odpowiednimi „stopniami wtajemniczenia” i systemami edukacji, a ścieżki kariery menedżera (pracownika) samorządowego – nie mamy. Niekiedy to decydent partyjny z centrali wyznacza kandydata (kandydatów) do organów samorządu lokalnego i terytorialnego, w tzw. terenie. Doświadczenie i wiedza przegrywają często z lojalnością partyjną. A przecież podstawowe kadry samorządu terytorialnego zawsze, szczególnie na pierwszych etapach (lub początkach istotnych reform), planujemy i organizujemy (nawet te w odradzającym się samorządzie!) zgodnie z regułami biurokracji weberowskiej.

Powstanie województwa lubuskiego o statusie samorządowo-rządowym było kompromisem politycznym, w którym aspekty gospodarcze i inne praktycznie rozpatrywane nie były. Województwa, aby mogły samodzielnie rozwiązywać swoje problemy społeczno-gospodarcze – podkreśla E. Wysocka – muszą być „wyposażone w niezbędny po temu potencjał produkcyjny oraz infrastrukturę socjalną i kulturalną; województwo powinno więc stanowić region społeczno-gospodarczy i to powinna być podstawowa przesłanka kreowania jednostek w nowym kształcie terytorialnym”

[Zawadzka 1993: 136]. Województwo lubuskie należy do grupy małych. Samorząd terytorialny w regionie z milionem mieszkańców (na świecie jest ponad 600 miast liczących ponad milion mieszkańców) winien w niektórych obszarach mieć charakter scentralizowany (autonomia regionalna) z elementami „obsługującymi” także jednostki samorządu lokalnego (samorząd gminny i samorząd powiatowy). Brak także wewnątrzregionalnego mechanizmu samorządowej współpracy z samorządami gmin i powiatów.

W aktualnych realiach społeczno-gospodarczych kraju (skutki kryzysu finansowego 2008, problemy finansów publicznych) i funkcjonowania samorządu terytorialnego szczególnego znaczenia nabierają także te koncepcje, regulacje i działania, które związane są z tworzeniem odpowiednich warunków do współdziałania sektora prywatnego w obszarze zadań publicznych. W raporcie „Przegląd terytorialny Polski” przygotowanym przez OECD (Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju) we współpracy z polskim Ministerstwem Rozwoju Regionalnego współpracę sektora publicznego z sektorem prywatnym oceniono negatywnie. Wskazano, że brak takiej współpracy, szczególnie widocznej w sferze programów infrastrukturalnych, stał się przeszkodą w efektywnej absorpcji funduszy unijnych (w okresie 2004–2006).

W wielu polskich samorządach brak jest jednostki organizacyjnej czy nawet stanowiska odpowiedzialnego za obszar PPP. Zainteresowanie PPP w instytucjach samorządu terytorialnego zarówno na poziomie lokalnym, jak i wojewódzkim jest niewielkie. Dotychczas brakuje instytucji wsparcia na poziomie regionalnym. W strukturze organizacyjnej Lubuskiego Urzędu Marszałkowskiego nie ma jednostki ani stanowiska, które w zakresie działania w sposób wyraźny miałyby sprecyzowaną pieczę na tą problematykę. Interesujący przykład instytucjonalizacji problematyki PPP można znaleźć na przykład w systemie zarządzania miastem st. Warszawa.

Nowe elementy w zarządzaniu w samorządzie terytorialnym

W zarządzaniu w samorządzie terytorialnym, także w strukturze organizacyjnej, obok segmentu zajmującego się kategoriami rutynowych usług publicznych (określonych ustawowo i powodujących zachwianie mechanizmu rynkowego pomiędzy popytem, ceną i podażą) poddających się operacjonalizacji, takich jak: usługi administracyjne (np. wydawanie dowodów osobistych i praw jazdy, rejestracja określonych zdarzeń, podejmowanie określonych decyzji administracyjnych itp.), usługi publiczne o charakterze społecznym (np. ochrona zdrowia, oświata, kultura, pomoc i opieka społeczna, obsługa bezrobotnych itp.), usługi komunalne (dostarczanie wody, energii cieplnej i elektrycznej oraz gazu, odprowadzanie i oczyszczanie ścieków, usługi komunikacyjne itp.) powinien pojawić się nie tylko moduł zarządzania strategicznego, ale również i moduł innowacyjny. Te trzy człony utworzą rdzeń samorządowy zintegrowanego zarządzania w regionie. P. Drucker pisał, że organizacje, które chcą być zdolne do innowacyjności⁴, muszą stworzyć specjalne miejsce (jednostkę organiza-

⁴ Najważniejsza zasada – mówi P. Drucker – to nie mieszać jednostek zarządczych z przedsiębiorczymi. Innowacja nie powinna stanowić „dywersyfikacji”.

cyjną) odseparowane od istniejącej struktury, w którym byłyby lokalizowane nowe przedsięwzięcia [Drucker 2002: 210–217]. Miejsce to powinno być usytuowane dość wysoko w hierarchii. Jednostka innowacyjna powinna być ściślej związana ze strategiami rozwoju, posiadać swój budżet i reguły jego tworzenia oraz podlegać innym niż „jednostki biurokratyczne” kryteriom oceny. W samorządzie terytorialnym społeczeństwa sieciowego w przestrzeni międzyorganizacyjnej ważnym segmentem może być także platforma zespołów, komitetów, forów konsultacyjnych z uczestnictwem przedstawicieli samorządu terytorialnego. Z pomocą metodologii zarządzania projektem możemy „zagospodarowywać” obszar pomiędzy uporządkowanymi, sformalizowanymi organizacjami i niwelować trudności i zagrożenia, podchodząc do granicy strefy chaosu.

W regionalnym systemie wiedzy procesy instytucjonalizacji zakotwiczone być powinny w strukturach samorządowych. Region wiedzy we współczesnej gospodarce globalnej to również region innowacyjny z innowacyjnym samorządem terytorialnym jako głównym podmiotem. Innowacyjności regionu towarzyszyć powinna właściwa instytucjonalizacja zarówno na etapie generowania innowacyjnych przedsięwzięć w regionie, jak i na etapie ich realizacji, aczkolwiek innowacyjność jako zjawisko „z trudem poddaje się instytucjonalizacji”. W systemie instytucji i organizacji funkcjonujących w regionie pojawiają się wówczas nowe organizmy-projekty czy przedsięwzięcia. Te twory instytucjonalne, niezdominowane przez więzi hierarchiczne, tworzone niekiedy spontanicznie przez różne osoby, reprezentujące różne instytucje, które, dzieląc się wiedzą, są bardziej skłonne na otwarcie na zewnątrz, czyli niejako mają „skłonność rozmywania granic” swych instytucji w otoczeniu. Przedsięwzięcie prawdziwie innowacyjne – pisze K. Kelly – jest czymś pośrednim między bezruchem i oczywistością a ruchem idącym zbyt daleko” [Kelly 2001: 103]. Selektywny przepływ innowacji przenika gospodarkę sieciową, tak jak wydajność przenikała gospodarkę przemysłową. Aby osiągnąć trwałą innowacyjność, trzeba szukać trwałej nierównowagi, a szukanie trwałej nierównowagi oznacza dążenie do zerwania ciągłości tak, by tej ciągłości ani nie zrywać, ani się przed tym zerwaniem nie cofać – podkreśla K. Kelly [Kelly 2001: 103–105].

Projekty innowacyjne w regionie przebiegają pomiędzy biurokratycznymi strukturami instytucji i organizacji działających w regionie a chaosem (gdzie spotykają się niekiedy na początku bardzo nieformalnie członkowie różnych instytucji: przedstawiciele samorządu, przedsiębiorcy; pracownicy naukowcy rozwiązują nietypowe, niepowtarzalne problemy, które pojawiły się w konkretnych społeczno-gospodarczych sytuacjach życia mieszkańców, funkcjonowania przedsiębiorstw, działalności instytucji). Tradycyjny samorząd terytorialny, który pojawił się w ramach decentralizacji funkcji państwa, przejmując kompetencje świadczenia podstawowych usług publicznych, opiera swoje funkcjonowanie raczej na skonstruowanym biurokratycznie budżecie. Menedżerowie samorządowi ze swoją misją „czynienia dobra społecznościom lokalnym”, będąc równocześnie zależnymi „od politycznych decyzji wyborców-mieszkańców”, będą dążyć raczej do maksymalizacji celów niż ich optymalizacji. Rachunek nakładów i efektów wymuszający uwzględnianie szans i zagrożeń turbulentnego otoczenia, korzystania z okazji okazuje się

bardzo ryzykowny. Poszczególne samorzady lokalne konkurują między sobą, według kryteriów wspólnych, a przecież ich struktura potrzeb i priorytety mogą być absolutnie różne.

W ramach partnerstwa publiczno-publicznego w regionalnym systemie wiedzy regionalne centrum zarządzania projektami może wspierać zespoły projektowe w różnych jednostkach samorządowych regionu (powiatach, gminach i województwie), ograniczać ryzyko porażek projektów, a także integrować kapitał intelektualny związany z zarządzaniem projektami w regionie.

Praktyka zarządzania projektami w polskim samorządzie terytorialnym ma już na swoim koncie znaczące sukcesy, natomiast zainteresowanie partnerstwem publiczno-prywatnym wśród menedżerów samorządowych było i jest (w dalszym ciągu) raczej niewielkie. Jednak, nawet w przypadku analizy wpływu projektów europejskich, czy współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej na rozwój gospodarczy i społeczny regionów oraz oceny ich efektywności, nie wszystkie oceny są proste i jednoznaczne. Zmiany instytucjonalne w organizacji samorządu terytorialnego często nie nadążały za warunkami stawianymi przez UE i politykę rządu. O dużym stopniu improwizacji i braku profesjonalizmu w zarządzaniu projektami w regionach może świadczyć m.in.: brak wiarygodnie zidentyfikowanych baz danych projektów (z odpowiednio określonymi parametrami), niemożliwość adaptacji w innych organizacjach rozwiązań z projektów, utrudniony proces doskonalenia zarządzania z wykorzystaniem metody *best value* [Osborne, Ferlie, red. 2005: 130] związanej z technikami zarządzania stosowanymi w sektorze prywatnym („planowanie wartości”, „inżynieria wartości”, „analiza wartości” i „konceptje wartości klienta” pozwalają na pomiar wyników, przegląd wyników, analizę zaangażowania akcjonariuszy, ocenę związku ze strategiami rozwoju itp.).

Praktyka zarządzania projektami partnerstwa publiczno-prywatnego na świecie oraz bardzo niekorzystny aktualnie klimat wokół tej problematyki w Polsce potwierdzają potrzebę uwzględnienia szerszego kontekstu w tym zakresie, m.in.: kapitału kulturowego, społecznego, ram instytucjonalnych – krajowych i regionalnych. W wielu krajach powołano już szereg instytucji narodowych i regionalnych, które propagują, rozwijają i pomagają wdrażać inicjatywy PPP.

Model partnerstwa publiczno-prywatnego na świecie wykorzystywany jest w celu zapewnienia szerokiego wachlarza usług użyteczności publicznej. Projekty w formule partnerstwa publiczno-prywatnego realizowane są m.in. w następujących obszarach: transporcie, ochronie zdrowia, mieszkalnictwie, usługach komunalnych, rewitalizacji terenów miejskich, dostarczaniu wody, utylizacji ścieków, gospodarce odpadami, więziennictwie, zarządzaniu obiektami użyteczności publicznej, sporcie i rekreacji, szkolnictwie, obronności, informatyce [Gajewska-Jedwabny, red. 2007: 16]. Doświadczenia pioniera w dziedzinie New Public Management (NPM) i PPP Wielkiej Brytanii, z punktu widzenia efektywności wszystkich przedsięwzięć, nie są całkiem jednoznaczne. Z doświadczeń tych wynikają następujące wnioski: projekty PPP należy „za każdym razem poddawać wnikliwej i niezależnej analizie pod kątem ich kosztów i korzyści”, „nie każdy rodzaj projektu może być efektywnym przedsięwzięciem PPP” (należy unikać projektów małych), „finanse muszą być przejrzyste” [Kleer, red. 2005: 183].

Na poziomie regionalnym, w ramach administracji urzędu marszałkowskiego (lub z jego udziałem), zasadnym byłoby utworzenie Regionalnego Centrum Partnerstwa Publiczno-Prywatnego (RC PPP) z własnym budżetem przeznaczonym na prowadzenie działalności w zakresie organizacji projektów PPP. RC w oparciu o strategię gminne, powiatowe, wojewódzkie dokonywałoby wyboru portfela projektów, określało mechanizmy PPP dla ich realizacji i podejmowałoby decyzje o realizacji projektu. Uwzględniając rodzaj przedsięwzięcia, RC dokonywałoby wyboru właściwej ścieżki realizacji projektu, odpowiadając tym samym za powodzenie przedsięwzięcia.

Społeczność lokalna i regionalna w społeczeństwie obywatelskim wyposażona w narzędzie samorządu terytorialnego staje się nie tylko gospodarzem i właścicielem określonego majątku materialnego (zasoby naturalne i technologiczno-techniczne), ale również inspiratorem, sponsorem i katalizatorem procesów społeczno-ekonomicznych i politycznych. Regionalne centra: zarządzania portfelem projektów i PPP powinny gwarantować profesjonalny charakter zarządzania w samorządzie terytorialnym zarówno w obszarze partnerstwo publiczno-publiczne, jak i partnerstwo publiczno-privatne, w tym: włączanie sektora prywatnego w realizację przedsięwzięć publicznych, który uwzględnia zasady transparentności kosztów i korzyści, możliwości niezależnych analiz, racjonalności i oceny nie tylko z krótkim, ale również długim horyzontem czasu, względnej odporności na kadencyjno-partyjne czynniki itp.

Uwagi końcowe

W działalności samorządu terytorialnego należy wyraźnie oddzielić zadania rutynowe, bieżące, od działalności innowacyjnej (bądź wynikającej z zapisów dokumentów strategicznych). Pierwsza grupa może być podporządkowana regułom biurokracji weberowskiej, natomiast do realizacji zadań z grupy drugiej należy powoływać oddzielne jednostki organizacyjne i traktować je jako projekty (zadania związane z celami strategicznymi oraz przedsięwzięciami innowacyjnymi). Administracja samorządu terytorialnego (urzędnicy samorządowi związani z działalnością podstawową powinni być pracownikami mianowanymi) nie powinna „ulegać zawirowaniom zmian kadencyjnych”. W zarządzaniu w samorządzie terytorialnym, także w strukturze organizacyjnej, obok segmentu zajmującego się kategoriami rutynowych usług publicznych (określonych ustawowo i powodujących zachwianie mechanizmu rynkowego pomiędzy popytem, ceną i podażą) poddających się operacjonalizacji, takich jak: usługi administracyjne (np. wydawanie dowodów osobistych i praw jazdy, rejestracji określonych zdarzeń, podejmowania określonych decyzji administracyjnych itp.), usługi publiczne o charakterze społecznym (np. ochrona zdrowia, oświata, kultura, pomoc i opieka społeczna, obsługa bezrobotnych itp.), usługi komunalne (dostarczanie wody, energii cieplnej i elektrycznej oraz gazu, odprowadzanie i oczyszczanie ścieków, usługi komunikacyjne itp.) powinien pojawić się nie tylko moduł zarządzania strategicznego, ale również i moduł innowacyjny. Te trzy człony utworzą rdzeń samorządowy zintegrowanego zarządzania w regionie.

Bibliografia

- Adamiak J., Kosiedowski W., Potoczek A., Słowińska B., 2001, *Zarządzanie rozwojem regionalnym i lokalnym. Problemy teorii i praktyki*, DO, Toruń, s. 19.
- Crozier M., Friedberg E., 1982, *Człowiek i system. Ograniczenia działania zespołowego*, PWE, Warszawa, s. 21–22.
- Dolnicki B., 1993, *Nadzór nad samorządem terytorialnym*, UŚ, Katowice, s. 23.
- Drucker P., 2002, *Myśli przewodnie Druckera*, HBS, MT Biznes, Warszawa, s. 210–217.
- Gajewska-Jedwabny A. (red.), 2007, *Partnerstwo publiczno-prywatne*, C.H. Beck, Warszawa, s. 16.
- Jełowicki M., Kieżun W., Leoński Z., Ostapczuk B., 1981, *Teoria organizacji i kierownictwa*, PWN, Warszawa, s. 197.
- Kelly K., 2001, *Nowe reguły nowej gospodarki. Dziesięć przełomowych strategii dla świata połączonego siecią*, WIG-Press, Warszawa, s. 103, 103–105.
- Kieżun W. (red.), 2011, *Krytycznie i twórczo o zarządzaniu. Wybrane zagadnienia*, Oficyna WKB, Warszawa, s. 475.
- Kleer J. (red.), 2005, *Sektor publiczny w Polsce i na świecie*, CeDeWu, Warszawa, s. 183.
- Krupski R. (red.), 2011, *Rozwój szkoły zasobowej zarządzania strategicznego*, WWSZiP, Wałbrzych.
- Kuc B.R., 2005, *Zarządzanie doskonale*, WM PTM, Warszawa, s. 53.
- Kuciński K., 2004, *Geografia ekonomiczna. Zarys teoretyczny*, SGH, Warszawa, s. 15.
- Kurnal J., 1969, *Zarys teorii organizacji i zarządzania*, Warszawa, s. 171.
- Kurnal J. (red.), 1981, *Teoria organizacji i zarządzania*, PWE, Warszawa, s. 124–125.
- Osborne P., Ferlie E. (red.), 2005, *New Public Management. Current trends and future prospects*, London–New York, s. 130.
- Wawrzyniak B., 1972, *Organizacja formalna zakładu pracy*, PWE, Warszawa, s. 23.
- Zawadzka B., 1993, *Województwo i region. Wnioski z doświadczeń francuskich*, PAN, INP, Scholar, Warszawa, s.136.

Management in the region in the context of institutionalisation of the local government

Summary

This article discusses selected aspects of the functioning of the local government in the Lubuskie province, and in particular the process of creating and implementing the most important strategic documents. The authors propose introducing two institutional segments to the system of planning in the region: the Regional Centre PPP and the Regional Centre of Project Management.

Key words: management, local government, institutionalization